

Totalrevision des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 29. Oktober 2013, RRB Nr. 2013/1982

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Vernehmlassungsverfahren.....	5
1.2 Erwägungen, Alternativen.....	6
1.2.1 Vorgehen.....	6
1.2.1.1 Initiierungsphase.....	6
1.2.1.2 Projektphase I.....	7
1.2.1.3 Projektphase II.....	7
1.2.2 Projektorganisation	8
1.2.3 Ziel und Zweck der Totalrevision.....	10
1.2.4 Bundesrechtliche Vorgaben und kantonale Kompetenzen im Bereich des Ruhetagsrechts.....	10
1.2.4.1 Bundesrechtliche Regelung des Bundesfeiertags.....	10
1.2.4.2 Arbeitsgesetzliche Ruhetagsvorschriften.....	11
2. Verhältnis zur Planung	12
3. Auswirkungen	12
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	12
3.2 Vollzugsmassnahmen	12
3.3 Folgen für die Gemeinden	12
3.4 Wirtschaftlichkeit.....	12
3.5 Nachhaltigkeit.....	12
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	13
4.1 Allgemeines.....	13
4.2 Zulässige Tätigkeiten und Veranstaltungen	15
4.3 Strafbestimmung	20
4.4 Vollzug und Rechtspflege	20
4.5 Schluss- und Übergangsbestimmungen	20
5. Rechtliches.....	21
5.1 Rechtmässigkeit	21
5.2 Zuständigkeit	21
6. Antrag.....	21

Beilage

Beschlussesentwurf

Kurzfassung

Das heutige Ruhetagsgesetz stammt von 1964 und regelt die an Sonn- und Feiertagen zulässigen Tätigkeiten. Als Querschnittserlass findet es sowohl für private wie auch für wirtschaftliche Tätigkeiten Anwendung. Das Ruhetagsgesetz ist im Rahmen des Projektes „Neues Volkswirtschaftsgesetz“ analysiert worden. Die Analyse hat ergeben, dass das heutige Ruhetagsgesetz einer Überarbeitung bedarf. Der Erlass ist beinahe 50 Jahre alt und sowohl inhaltlich als auch im Bezug auf das übergeordnete Bundesrecht und das sonstige kantonale Recht nicht mehr aktuell.

Entgegen der ursprünglichen Absicht, das Ruhetagsgesetz ebenfalls in das „neue (Volks-)Wirtschaftsgesetz“ zu integrieren, hat sich im Verlaufe des Projektes jedoch gezeigt, dass diese Idee nicht überzeugend ist. Die Revision des Ruhetagsgesetzes ist deshalb als eigenständiges Reformprojekt neben dem Projekt Wirtschaftsgesetz bearbeitet worden und wird in einer separaten Vorlage gleichzeitig zum Wirtschafts- und Arbeitsgesetz (WAG) vorgelegt. Dies vor allem, weil das Ruhetagsgesetz neben wirtschaftsrelevanten Bereichen auch Regelungen für Privatpersonen beinhaltet, z. B. Rasenmähen an Sonntagen.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Totalrevision des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage.

1. Ausgangslage

Das heutige Ruhetagsgesetz vom 24. Mai 1964¹⁾ regelt die an Sonn- und Feiertagen zulässigen Tätigkeiten. Als Querschnittserlass findet es sowohl auf private wie auch auf wirtschaftliche Tätigkeiten Anwendung. Für die private Bevölkerung regelt es etwa die Frage, ob das Rasenmähen an Ostern zulässig ist oder ob ferngesteuerte Modellflugzeuge an Ruhetagen geflogen werden dürfen. Das Ruhetagsgesetz betrifft aber auch wirtschaftsrelevante Bereiche. So bestimmt es, ob Betriebe an Sonntagen einen Firmenanlass durchführen dürfen oder ob Sportveranstaltungen an hohen Feiertagen zulässig sind.

Aus diesen Gründen ist das Ruhetagsgesetz im Zusammenhang mit dem Projekt Wirtschafts- und Arbeitsgesetz analysiert worden. Mit diesem Projekt sollen die Anzahl der wirtschaftsrelevanten Erlasse reduziert und konzentriert werden.²⁾ Die Analyse hat ergeben, dass das heutige Ruhetagsgesetz einer Überarbeitung bedarf. Der Erlass ist beinahe 50 Jahre alt und sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf das übergeordnete Bundesrecht und das sonstige kantonale Recht nicht mehr aktuell. Als Beispiel können etwa die bei Firmen bekannten Kundenanlässe wie „Tag der offenen Tür“ erwähnt werden, die nicht nur eine ruhetagsrechtliche, sondern auch eine arbeitsrechtliche Beurteilung erfordern, wenn dabei Arbeitnehmende beschäftigt werden sollen. Nach der heutigen Vollzugsordnung wird das Ruhetagsgesetz vom Amt für öffentliche Sicherheit, das Arbeitsgesetz hingegen vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) vollzogen. Mit dem neuen Wirtschafts- und Arbeitsgesetz werden diese Zuständigkeiten beim AWA vereinigt. Diese vollzugsrechtlichen Änderungen sowie auch die übrigen Veränderungen, die sich mit dem Wirtschafts- und Arbeitsgesetz ergeben, müssen im Ruhetagsgesetz nachvollzogen werden. Um die Rechtsgebiete des Wirtschafts- und Arbeitsgesetzes sowie des Ruhetagsgesetzes in materiellrechtlicher als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht lückenlos aufeinander abstimmen zu können, ist das Ruhetagsgesetz einer Totalrevision unterzogen worden. Dabei bestand ursprünglich die Absicht, das Ruhetagsgesetz ebenfalls in das neue Wirtschafts- und Arbeitsgesetz zu integrieren. Im Verlaufe der Arbeiten hat sich jedoch gezeigt, dass diese Idee nicht überzeugend ist. Die Revision des Ruhetagsgesetzes ist deshalb als eigenständiges Reformprojekt neben dem Wirtschafts- und Arbeitsgesetz bearbeitet worden und wird Ihnen heute in einer separaten Vorlage vorgelegt.

Mit dieser Vorlage kann folgender parlamentarischer Vorstoss abgeschrieben werden:

- Auftrag Markus Knellwolf (glp, Obergerlafingen): Revision des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage (KRB vom 27. September 2012, A 084/2012)

1.1 Vernehmlassungsverfahren

Über die Vorlage wurde vom 5. November 2012 bis 28. Februar 2013 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es haben sich insgesamt 18 Vernehmlasser daran beteiligt, nämlich: Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Aare (1), Solothurner Spitäler AG (2), Obergericht des Kantons Solothurn (3), Staatskanzlei des Kantons Solothurn (4), SIKO Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz (5), Stadt Solothurn (6), Grünliberale Partei Kanton Solothurn (7), SP Kanton So-

¹⁾ BGS 512.41

²⁾ Das Projekt lief unter dem Namen „neues Volkswirtschaftsgesetz“ resp. „Projekt Wirtschafts- und Arbeitsgesetz“; das Gesetz hiess am Anfang „Wirtschaftsgesetz“ und wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens in das „Wirtschafts- und Arbeitsgesetz“ umbenannt. Es werden hier, je nach Zusammenhang, beide Ausdrücke verwendet.

lothurn (8), SVP Kanton Solothurn (9), vpod Region Aargau/Solothurn (10), Grüne Kanton Solothurn (11), FDP.Die Liberalen Kanton Solothurn (12), EDU Eidgenössisch Demokratische Union, Kanton Solothurn (13), Solothurner Banken (14), Stadt Grenchen (15), kgv Kantonal-Solothurnischer Gewerbeverband (16), Regionalverein Olten-Gösgen-Gäu OGG (17), CVP Kanton Solothurn (18).

Das Ergebnis der Vernehmlassung ist im öffentlichen Regierungsratsbeschluss vom 4. Juni 2013 (RRB Nr. 2013/1026) detailliert dargestellt und kann kurz wie folgt zusammengefasst werden:

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst die Totalrevision des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage (3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18). Ein Teilnehmer (16) unterstützt die Vorlage nicht ausdrücklich, schreibt aber zustimmend. Die Vereinigung der im Kanton Solothurn tätigen Banken (14) begrüsst die Absicht des Regierungsrates das Ruhetagsgesetz einer Totalrevision zu unterziehen, beantragt aber, die Bestimmungen des revidierten Gesetzes in das neu zu schaffende Wirtschafts- und Arbeitsgesetz zu überführen. Die Vorlage wird von keinem Vernehmlassungsteilnehmer abgelehnt. Zwei Absender (1, 2) verzichten ausdrücklich auf eine Stellungnahme.

Schliesslich werden Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen gemacht. Dabei steht die Frage, ob der Unterschied zwischen Feiertag und hohem Feiertag noch zweckmässig ist, im Vordergrund. Es werden auch zusätzliche Ausnahmen zu den an hohen Feiertagen untersagten Tätigkeiten verlangt. In einer Eingabe wird verlangt, dass der 1. Mai ein ganzer Feiertag sein soll. Im Weiteren wird eine Anpassung der Höhe der Bussen angeregt. Es stellt sich tatsächlich die Frage, ob eine Unterscheidung zwischen Feiertagen und hohen Feiertagen noch zeitgemäss und zweckmässig ist. Allerdings wurde der Vorschlag, diesen Unterschied aufzuheben, in der Vernehmlassungsvorlage nicht zur Diskussion gestellt. Da er eine massgebende Änderung des bisherigen Rechts bedeuten würde, muss er abgelehnt werden. Die Unterscheidung erlaubt es zudem, für die Kategorie der hohen Feiertage verschärfte Vorschriften vorzusehen (vgl. § 3 Abs. 3). Eine Erweiterung des Katalogs der Feiertage drängt sich ebenso wenig auf wie zusätzliche Ausnahmeregelungen. Hingegen steht einer Erhöhung der maximalen Bussenhöhe nichts im Wege.

1.2 Erwägungen, Alternativen

1.2.1 Vorgehen

1.2.1.1 Initiierungsphase

Das AWA hat mit Bericht vom 22. Juli 2009 den Projektauftrag zum Gesetzgebungsprojekt „Volkswirtschaftsgesetz“ (Arbeitstitel) ausgearbeitet und das geplante Vorgehen umschrieben. Das Konzept sah vor, in einer ersten Phase (Projektphase I)¹⁾ die in Frage kommenden Handlungsfelder zu ermitteln und die zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielräume auszuloten. Anschliessend sollten – soweit dies aufgrund der Abklärungen in der ersten Phase angezeigt erschien – die dafür geeigneten Vorschläge in einen konkreten Gesetzesentwurf umgesetzt und die dazugehörigen organisatorischen Massnahmen beschlossen werden (Projektphase II)²⁾.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 1. Dezember 2009³⁾ das Volkswirtschaftsdepartement, vertreten durch das AWA, beauftragt, das Gesetzgebungsprojekt „neues Volkswirtschaftsgesetz“ auf der Grundlage einer Offerte der Firma Berater des service public ag aus Bern zu starten und die erste Projektphase auszulösen. Weiter hat es das Volkswirtschaftsdepartement angewiesen, dem Regierungsrat bis Ende November 2010 den Schlussbericht zur ersten Phase sowie seine Anträge zum weiteren Vorgehen vorzulegen.

¹⁾ Vgl. nachfolgend Ziff. 1.2.1.2.

²⁾ Vgl. nachfolgend Ziff. 1.2.1.3.

³⁾ RRB Nr. 2009/2214.

1.2.1.2 Projektphase I

Die Arbeiten der Phase I sind in eine **Projektphase Ia und Ib** unterteilt worden.

In der **Projektphase Ia** ist das Ruhetagsgesetz zusammen mit den wirtschaftsrelevanten Bereichen anhand der heutigen rechtlichen Grundlagen analysiert worden. Die Ergebnisse dieser Abklärungen sind in einem Zwischenbericht vom 19. März 2010 festgehalten worden.

In der **Projektphase Ib** ist der Zwischenbericht den betroffenen Stellen vorgelegt worden. Ihre Vertreter und Vertreterinnen sind in Interviews zu den im Zwischenbericht enthaltenen Aussagen, zu den bestehenden Arbeitsabläufen und zu den möglichen Neuerungen befragt worden. Gestützt auf die Erkenntnisse aus den Interviews ist der Zwischenbericht überprüft und zu einem Schlussbericht im Entwurf überarbeitet worden, der bereits konkrete Vorschläge zu den Inhalten der neuen Gesetzgebung macht. An einem Hearing (16. Juni 2010) ist der Entwurf des Schlussberichts mit den beteiligten Stellen nochmals diskutiert und gestützt auf die Diskussionsergebnisse bereinigt sowie fertig gestellt worden.

Am 17. August 2010 ist der Schlussbericht einer Begleitgruppe, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Politik, Wirtschaft, Sozialpartnern und Einwohnergemeinden zusammensetzt, vorgestellt und durch ein erstes externes Feedback ergänzt worden. Anschliessend ist er dem AWA zu Händen des Regierungsrates abgeliefert worden.

Im Schlussbericht vom 31. August 2010 ist dem Regierungsrat vorgeschlagen worden, das Ruhetagsgesetz zusammen mit den anderen als geeignet eingestuften Bereichen in einem neuen Wirtschafts- und Arbeitsgesetz zu kodifizieren. In Bezug auf die Verwaltungsorganisation ist vorgeschlagen worden, die Dienststelle Gewerbe und Handel des Amtes für öffentliche Sicherheit in das AWA sowie im Gegenzug das Team Personenbewilligung des AWA in die Abteilung Migration des Amtes für öffentliche Sicherheit zu integrieren.

Die vorgeschlagenen organisatorischen Änderungen hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 28. September 2010¹⁾ (Umteilungen der Abteilung Gewerbe und Handel in das AWA sowie umgekehrt des Teams Personenbewilligung in das Amt für öffentliche Sicherheit) per 1. Dezember 2012 beschlossen.

1.2.1.3 Projektphase II

Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) vom 23. November 2010²⁾ hat der Regierungsrat Kenntnis vom Schlussbericht zur Projektphase I genommen. Er erachtete die Ausarbeitung eines Wirtschaftsgesetzes, welches auch die Ruhetagsordnung beinhalten sollte, als sinnvoll und löste dementsprechend die zweite Projektphase aus. Dazu beauftragte er das Volkswirtschaftsdepartement, bis Ende Januar 2012 einen ersten Gesetzesentwurf vorzulegen.

Als formelle Grundlage für die Ausarbeitung des Wirtschaftsgesetzes ist zunächst ein Normkonzept erarbeitet worden, welches an einer gemeinsamen Startsituation im April 2011 behandelt worden ist. Dabei ist mit Blick auf die Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe auch die Abteilung Legistik der Staatskanzlei in das Projekt miteinbezogen worden. In dieser Phase ist sodann entschieden worden, das Ruhetagsgesetz aus systematischen und inhaltlichen Gründen nicht in das neue Wirtschafts- und Arbeitsgesetz zu integrieren, sondern als eigenständiges Gesetz beizubehalten und einer eigenständigen Reform zu unterziehen.

Vom Mai bis Oktober 2011 ist ein erster Grobentwurf des neuen Ruhetagsgesetzes erstellt worden, der vom Steuerungsausschuss fortlaufend beraten worden ist. Parallel zu den Gesetzesent-

¹⁾ RRB Nr. 2010/1773.

²⁾ RRB Nr. 2010/2160.

würfen sind kontinuierlich Erläuterungen formuliert worden, die Grundlage der vorliegenden Botschaft bilden¹⁾). Nach mehrfacher Überarbeitung konnte der Gesetzesentwurf mitsamt Botschaft und Verordnung im Juni 2012 dem AWA zu Händen des Regierungsrates übergeben werden. Das Ergebnis der Vernehmlassung ist vom Regierungsrat am 4. Juni 2013 zur Kenntnis genommen und das Volkswirtschaftsdepartement ist mit der weiteren Bearbeitung beauftragt worden.

1.2.2 Projektorganisation

Die Leitung des Projektes lag bei Jonas Motschi, Leiter des AWA. Das AWA hat auch für die Projektadministration gesorgt. Daneben wurden als projektspezifische Organe ein Steuerungsausschuss sowie eine Begleitgruppe eingesetzt.

Der Steuerungsausschuss hat dem Projekt die einzuschlagende Richtung gewiesen, indem er die wegweisenden Punkte beraten und die erforderlichen Zwischenentscheide gefällt hat. Dem Steuerungsausschuss gehörten in der ersten Projektphase die Vorsteherin des Volkswirtschaftsdepartements, Regierungsrätin Esther Gassler, sowie Karin Heimann, Leiterin Wirtschaftsförderung, und Projektleiter Jonas Motschi an. In der zweiten Phase ist der Steuerungsausschuss in fachlicher Hinsicht mit Daniel Morel, Leiter Abteilung Arbeitsbedingungen im AWA, und Dino Siegenthaler, Leiter der vormaligen Dienststelle Handel und Gewerbe im Amt für öffentliche Sicherheit, verstärkt worden.

Zur Mitarbeit in der Begleitgruppe sind folgende Verbände und Organisationen eingeladen worden:

- CVP
- FDP
- Grüne
- SP
- SVP
- Grünliberale
- EVP
- PG Wirtschaft und Gewerbe
- Gewerkschaftsbund (GbS)
- SYNA Solothurn
- SYNA Olten
- Solothurner Handelskammer
- Solothurner Gewerbeverband
- Solothurner Bauernverband
- Einwohnergemeindeverband
- Tourismusverband
- Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn
- Verein Lysistrada
- GastroSolothurn

¹⁾ Vgl. dazu unter Ziff. 4 die Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln.

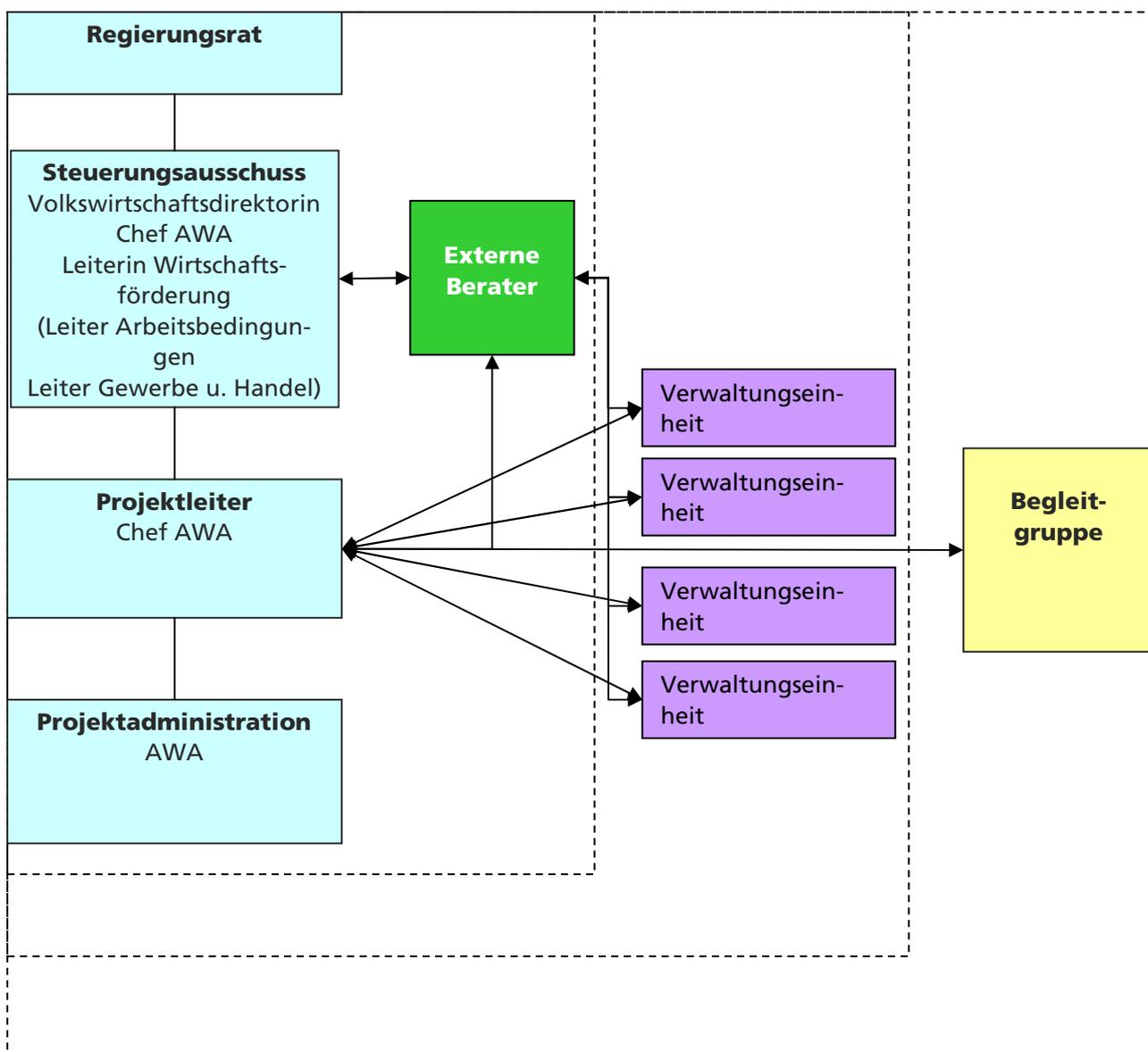
Als externe Berater von der Firma Berater des service public AG, Bern, sind folgende Experten beigezogen worden:

- Dr. Karl Ludwig Fahrländer, Rechtsanwalt
- Ueli Seewer, Betriebsökonom HWV und Geschäftsleiter der Firma Berater des service public AG
- MLaw Adrian Gossweiler, Rechtsanwalt

In der zweiten Phase konnten zusätzlich folgende Fachleute zur Beratung respektive Mitarbeit gewonnen werden:

- Prof. Dr. Tobias Jaag, Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht, Universität Zürich
- MLaw Nicole Bürli, Assistentin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Helen Keller für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht, Universität Zürich

Graphische Übersicht



1.2.3 Ziel und Zweck der Totalrevision

Ausgehend von den analysierten Unzulänglichkeiten der heutigen Rechtsordnung¹⁾ sind folgende Ziele definiert worden:

- Anpassung der Ruhetagsgesetzgebung an das neue Wirtschafts- und Arbeitsgesetz in formeller Hinsicht:

Die Zuständigkeit für den Vollzug des Ruhetagsgesetzes soll dem AWA übertragen werden, damit die vom Regierungsrat beschlossene Reorganisation nachvollzogen werden kann.²⁾ Zudem sollen die inhaltlichen Schnittstellen zum Wirtschafts- und Arbeitsgesetz bereinigt werden.

- Inhaltliche Überarbeitung der zum Teil veralteten Vorschriften:

Soweit sich die Vorschriften des Ruhetagsgesetzes als veraltet und nicht mehr zeitgemäss erweisen, soll das Gesetz inhaltlich aktualisiert werden. Insbesondere soll dem neueren Bundesrecht (Arbeitsgesetzgebung) Rechnung getragen werden. Bestimmungen, die mit dem Bundesrecht unvereinbar sind, sollen aufgehoben werden.

1.2.4 Bundesrechtliche Vorgaben und kantonale Kompetenzen im Bereich des Ruhetagsrechts

Die Kompetenz zur Gesetzgebung über die Ruhe- und Feiertage liegt grundsätzlich bei den Kantonen.³⁾ Es bestehen jedoch in zweierlei Hinsicht bundesrechtliche Bestimmungen, die es zu beachten gilt. Zum einen ist dies die Regelung des 1. August als Bundesfeiertag, zum anderen die Bundesgesetzgebung über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel⁴⁾, welche ruhetagsrelevante Bestimmung beinhaltet.

1.2.4.1 Bundesrechtliche Regelung des Bundesfeiertags

Art. 110 Abs. 3 der Bundesverfassung bestimmt zunächst, dass der 1. August ein Bundesfeiertag ist. Er ist arbeitsrechtlich den Sonntagen gleichgestellt und bezahlt. Die Verordnung über den Bundesfeiertag⁵⁾ regelt die Details.⁶⁾

Art. 2 der Verordnung über den Bundesfeiertag regelt die Beschäftigung am Bundesfeiertag und bestimmt, dass sich diese nach den einschlägigen Vorschriften über die Sonntagsarbeit richtet. Damit sind die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes⁷⁾ gemeint, welche infolge der Gleichstellung mit einem Sonntag ein Arbeitsverbot für den Bundesfeiertag stipulieren (vgl. Art. 20a Abs. 1, Art. 18 ArG). Die dem Arbeitsgesetz unterstellten Betriebe brauchen daher für die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern am Bundesfeiertag eine Bewilligung.⁸⁾

Für die nicht dem Arbeitsgesetz unterstellten Arbeitnehmenden (selbstständig Erwerbende und deren Familienangehörige, leitende Angestellte, vgl. Art. 3 und 4 ArG) legt Art. 2 Abs. 2 der Verordnung über den Bundesfeiertag die Bedingungen zur Beschäftigung von Arbeitnehmenden

¹⁾ Vgl. dazu oben Ziff. 1.

²⁾ Vgl. dazu oben Ziff. 1.2.1.2..

³⁾ Vgl. dazu PETROVIC CHRISTINE/PORTMANN WOLFGANG, in: GEISER THOMAS/VON KAENEL ADRIAN/WYLER RÉMY, Arbeitsgesetz, Bern 2005, Art. 20a N 6.

⁴⁾ Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) vom 13. März 1964 (SR 822.11) und dazugehörige Verordnungen.

⁵⁾ SR 116.

⁶⁾ Vgl. ferner das Übereinkommen über den wöchentlichen Ruhetag in gewerblichen Betrieben, SR 0.822.712.4.

⁷⁾ Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) vom 13. März 1964 (SR 822.11).

⁸⁾ PETROVIC CHRISTINE/PORTMANN WOLFGANG, in: GEISER THOMAS/VON KAENEL ADRIAN/WYLER RÉMY, Arbeitsgesetz, Bern 2005, Art. 20a N 9.

fest: Wo keine gesetzlichen Vorschriften anwendbar sind, können Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen am Bundesfeiertag beschäftigt werden, wenn es aus betrieblichen Gründen notwendig ist. Arbeit bis zu fünf Stunden Dauer ist durch Freizeit von gleicher Dauer, Arbeit von mehr als fünf Stunden durch einen Ersatzruhetag auszugleichen.

Art. 3 enthält nun aber einen Vorbehalt zugunsten des kantonalen Rechts. Danach bleiben die kantonalen Bestimmungen über die Sonntagsruhe und die Öffnungszeiten von Betrieben, die dem Detailverkauf, der Bewirtung oder der Unterhaltung dienen, vorbehalten. Das heisst, dass die nach dem Arbeitsgesetz (bei Vorliegen einer entsprechenden Bewilligung)¹⁾ oder nach Art. 2 Abs. 2 der Verordnung über den Bundesfeiertag eigentlich zulässige Beschäftigung von Arbeitnehmenden durch kantonale Ladenschluss, Ruhetags- oder Gastgewerbevorschriften eingeschränkt oder gänzlich ausgeschlossen sein kann.²⁾

1.2.4.2 Arbeitsgesetzliche Ruhetagsvorschriften

In Art. 18 Arbeitsgesetz³⁾ ist das Verbot der Sonntagsarbeit geregelt, welches grundsätzlich von Samstag 23 Uhr bis jeweils Sonntag 23 Uhr dauert. Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit bedürfen einer Bewilligung (vgl. Art. 19 Abs. 1 ArG). Dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit wird bewilligt, sofern sie aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unentbehrlich ist. Vorübergehende Sonntagsarbeit wird bewilligt, sofern ein dringendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit wird vom Bundesamt, vorübergehende Sonntagsarbeit von der kantonalen Behörde bewilligt (Art. 19 Abs. 2–4 ArG).

Die Kantone können höchstens vier Sonntage pro Jahr bezeichnen, an denen Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung beschäftigt werden dürfen (Art. 19 Abs. 1–4 und 6 ArG). Art 20a Abs. 1 ArG bestimmt sodann, dass der Bundesfeiertag den Sonntagen gleichgestellt ist. Die Kantone können höchstens acht weitere Feiertage im Jahr den Sonntagen gleichstellen und sie nach Kantonsteilen verschieden ansetzen. Auf diese Feiertage findet das Beschäftigungsverbot an Sonntagen folglich ebenfalls Anwendung.⁴⁾

Art. 20a Abs. 1 ArG schränkt indes die Kompetenz der Kantone im Bereich der Ruhetagsordnung nicht ein. Dies hält Art. 71 Bst. c ArG explizit fest, wonach Polizeivorschriften des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, wie namentlich solche über die Bau-, Feuer-, Gesundheits- und Wasserpolizei sowie über die Sonntagsruhe und über die Öffnungszeiten von Betrieben, die dem Detailverkauf, der Bewirtung oder der Unterhaltung dienen, vorbehalten sind. Das heisst, die Kantone sind befugt, beliebig viele konfessionell, politisch, historisch oder kalendarisch wichtige Tage zu öffentlichen Feier- oder Ruhetagen zu erklären.⁵⁾ Das kantonale Recht bestimmt sodann, ob – und wenn ja – inwieweit auch die Gemeinden ihrerseits solche Feiertage einführen können.

Die Zulässigkeit kantonalen Ruhetagsvorschriften hängt entscheidend von deren Zweck ab. Nach dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts dürfen kantonale Bestimmungen nicht in den Regelungsbereich des Arbeitsgesetzes, den Arbeitnehmerschutz, eingreifen, welcher im Bundesrecht abschliessend geregelt ist. Das heisst, kantonale Bestimmungen dürfen nicht arbeitnehmerschützerische Ziele verfolgen, sondern müssen anderen Zwecken dienen. Dies schliesst indes nicht aus, dass die Vorschriften indirekt auch eine Schutzwirkung für die Arbeit-

¹⁾ Vgl. Art. 71 Bst. c ArG; dazu sogleich unter Ziff. 1.2.4.2

²⁾ Vgl. dazu PETROVIC CHRISTINE/PORTMANN WOLFGANG, in: GEISER THOMAS/VON KAENEL ADRIAN/WYLER RÉMY, Arbeitsgesetz, Bern 2005, Art. 20a N 11.

³⁾ Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) vom 13. März 1964 (SR 822.11).

⁴⁾ Vgl. dazu PETROVIC CHRISTINE/PORTMANN WOLFGANG, in: GEISER THOMAS/VON KAENEL ADRIAN/WYLER RÉMY, Arbeitsgesetz, Bern 2005, Art. 20a N 16.

⁵⁾ Vgl. dazu PETROVIC CHRISTINE/PORTMANN WOLFGANG, in: GEISER THOMAS/VON KAENEL ADRIAN/WYLER RÉMY, Arbeitsgesetz, Bern 2005, Art. 20a N 23.

nehmenden entfalten.¹⁾ / ²⁾ Dementsprechend können die Kantone in ihrer Ruhetagsgesetzgebung nicht ein allgemeines Arbeitsverbot erlassen. Sie können nur Arbeiten und Tätigkeiten verbieten, die eine nach aussen dringende Störung der Feiertagsruhe mit sich bringen.³⁾

2. Verhältnis zur Planung

Das Leitbild und das Regierungsprogramm werden umgesetzt. Die Revision des Ruhetagsgesetzes stellt einen Bestandteil des Projektes (Volks-)Wirtschaftsgesetz dar, welches in der Mehrjahresplanung 2009 - 2013 und im integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2010 – 2013 des Volkswirtschaftsdepartements enthalten ist.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Vorlage ist kostenneutral. Es sind mit ihr keine personellen und finanziellen Auswirkungen verbunden.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Die Totalrevision des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage wird eine Revision der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die öffentlichen Ruhetage vom 6. Oktober 1964⁴⁾ nach sich ziehen.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Die Gemeindeautonomie, die nach Art. 45 Abs. 2 Kantonsverfassung im Rahmen von Verfassung und Gesetz gewährleistet bleibt, ist nicht tangiert. Gleichermassen ist die Forderung in Art. 45 Abs. 3 Kantonsverfassung erfüllt, wonach jede Übertragung einer neuen Aufgabe an die Gemeinden auf einer gesetzlichen Grundlage basieren muss. Neue Aufgaben werden den Gemeinden mit diesem Gesetz nicht zugewiesen.

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden. Sie können zusätzlich kommunale Ruhetage festlegen (§ 2 Abs. 2).

3.4 Wirtschaftlichkeit

Das Ruhetagsgesetz befasst sich in erster Linie mit Verhaltensweisen, die dazu beitragen sollen, die Ruhe an Sonn- und Feiertagen nicht zu stören. In diesem Sinn lassen sich keine Kriterien zur Messung der Wirtschaftlichkeit anwenden.

3.5 Nachhaltigkeit

Der Entwurf des Ruhetagsgesetzes wurde durch die Geschäftsstelle der lokalen Agenda 21, Balsthal, einer summativen Beurteilung nach Nachhaltigkeitskriterien unterzogen. Diese stellt eine Entscheidungsgrundlage für die Entscheidungsträger dar. Es handelt sich um eine ex ante-

¹⁾ Vgl. dazu BENOÎT ANNE/MAHON PASCAL (TIEGERMANN MICHÈLE), in: GEISER THOMAS/VON KAENEL ADRIAN/WYLER RÉMY, Arbeitsgesetz, Bern 2005, Art. 71 N 21.

²⁾ Ausnahme: Für nicht dem ArG unterstehende Personen oder Betriebe wie etwa leitende Angestellte, selbständig Erwerbende oder Familienbetriebe dürfen die Kantone auch Arbeitnehmerschutzvorschriften erlassen.

³⁾ Vgl. dazu PETROVIC CHRISTINE/PORTMANN WOLFGANG, in: GEISER THOMAS/VON KAENEL ADRIAN/WYLER RÉMY, Arbeitsgesetz, Bern 2005, Art. 20a N 24.

⁴⁾ BGS 512.42

Beurteilung, d.h. um eine vorgängige Beurteilung der zu erwartenden Auswirkungen der Gesetzesbestimmungen auf die Zielbereiche „Wirtschaft“, „Umwelt“ und „Gesellschaft“.

Auf der Grundlage einer Relevanzanalyse, welche die nachhaltigkeitsrelevanten Kapitel bzw. Paragraphen des Ruhetagsgesetzes identifiziert, wurde in einem Workshop mit verwaltungsin-ternen und verwaltungsexternen Experten eine Nachhaltigkeitsbeurteilung des Gesetzesent-wurfs vorgenommen. Sowohl für die Relevanzanalyse wie für die Nachhaltigkeitsbeurteilung wurden die Instrumente des Bundesamts für Raumentwicklung ARE und der Berner Nachhaltig-keitskompass der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern verwendet. Die Bewer-tungen beruhen auf Überlegungen, welche im Workshop diskutiert und begründet wurden.

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung ergibt, dass das Ruhetagsgesetz insgesamt einer nachhaltigen Entwicklung zuträglich ist, wobei nur wenig nachhaltigkeitsrelevante Auswirkungen erwartet werden. Der Zielbereich „Wirtschaft“ wird durch das Ruhetagsgesetz kaum beeinflusst. Positive bzw. leicht positive Auswirkungen werden im Bereich „Wirtschaften der öffentlichen Hand“ er-wartet, insbesondere durch die erhöhte Transparenz der neuen Rechtsordnung. Leicht positiv wird sich das Gesetz erwartungsgemäss auf den Bereich „Effizienz“ auswirken. Für den Zielbe-reich „Umwelt“ werden weitestgehend keine Auswirkungen identifiziert. Im Zielbereich „Ge-sellschaft“ wirken sich die Regelungen voraussichtlich insbesondere auf die Bereiche ‚Gesund-heit‘ und „Kultur und gesellschaftliche Werte“ positiv bzw. leicht positiv aus.

Die Bewertungen im Zielbereich „Gesellschaft“ unterliegen kleinen Unsicherheiten, insgesamt haben diese aber auf die Gesamtbewertung einen vernachlässigbaren Einfluss. Konflikte zwi-schen den Zielbereichen sind keine zu erwarten.

Für eine detaillierte Darstellung der Nachhaltigkeitsbeurteilung des Ruhetagsgesetzes vgl. Ge-schäftsstelle Lokale Agenda 21: Nachhaltigkeitsbeurteilung Wirtschaftsgesetz und Ruhetagsge-setz, Schlussbericht, 2012.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

4.1 Allgemeines

§ 1 Gegenstand und Zweck

§ 1 ist neu eingeführt worden und legt den Regelungsgegenstand sowie den Zweck des Geset-zes fest. Danach bestimmt das Ruhetagsgesetz die kantonalen Ruhetage und regelt den Schutz der öffentlichen Ruhe an diesen Tagen.

§ 2 Ruhetage

§ 2 definiert sodann die kantonalen Ruhetage und überträgt den Einwohnergemeinden die Möglichkeit, über die kantonalen Ruhetage hinaus noch eigene kommunale Ruhetage festzule- gen.

§ 2 unterscheidet drei verschiedene Kategorien von kantonalen Ruhetagen, an die im folgenden Abschnitt (§§ 3 ff.) unterschiedliche Schutzbestimmungen anknüpfen. Dieses Konzept sieht be-reits das heutige Ruhetagsgesetz vor. Anders als im heutigen Ruhetagsgesetz ist nun aber nicht mehr von den „allgemeinen“ Ruhetagen die Rede, weil dies zur unzutreffenden Annahme ver-leiten könnte, es gäbe noch besondere Ruhetage. Der Paragraph trägt schlicht den Titel „Ruhe-tage“.

Als kantonale Ruhetage gelten folgende drei Kategorien: Die Sonntage, die Feiertage und die hohen Feiertage. Die Ruhetagsordnung ist grundsätzlich unverändert aus dem heutigen Ruhe-

tagsgesetz übernommen worden. Änderungen haben sich einzig beim 1. August aufgedrängt, der 1993 mit der Einführung von Art. 116^{bis} in die alte Bundesverfassung von 1874¹⁾ zum Bundesfeiertag erklärt worden ist. Er braucht daher nicht mehr als kantonaler Ruhetage aufgeführt zu werden.

Folgende Ruhetage gelten gemäss Abs. 2 als Feiertage:

- Neujahr
- Auffahrt
- 1. Mai ab 12 Uhr
- Fronleichnam (mit Ausnahme Bezirk Bucheggberg)
- Mariä Himmelfahrt (mit Ausnahme Bezirk Bucheggberg)
- Allerheiligen (mit Ausnahme Bezirk Bucheggberg)

Relevant ist, dass die letzten drei Feiertage Fronleichnam, Mariä Himmelfahrt und Allerheiligen wie bereits im heutigen Ruhetagsgesetz im Bezirk Bucheggberg nicht als Feiertage gelten. In der Botschaft zum heutigen Ruhetagsgesetz führte der Regierungsrat aus, dass diese Ruhetage der dortigen Bevölkerung seit jeher nicht bekannt seien, weshalb ihre Einführung auf dem Wege der vorliegenden Gesetzesrevision [von 1963] nicht in Betracht gezogen werden könne.²⁾ Gründe, dass dies heute anders sein könnte, sind nicht ersichtlich. Die drei Feiertage Fronleichnam, Mariä Himmelfahrt und Allerheiligen gelten deshalb im Bezirk Bucheggberg nicht als Feiertage.

Als hohe Feiertage gelten sodann folgende Ruhetage:

- Karfreitag
- Ostern
- Pfingsten
- Eidgenössischer Betttag
- Weihnachten

Diese Kategorie von Ruhetagen zeichnet sich dadurch aus, dass für sie in § 3 Abs. 3 verschärfte Schutzvorschriften bestehen und gewisse Tätigkeiten oder Veranstaltungen explizit verboten sind. Mitunter wird aus diesem Grund dem in der Vernehmlassung eingebrachten Vorschlag auf die Unterscheidung zu verzichten, nicht Folge geleistet.

§ 2 Abs. 2 sieht sodann die Möglichkeit vor, dass die Gemeinden neben den kantonalen Ruhetagen zusätzliche kommunale Ruhetage bestimmen können. § 2 Abs. 2 geht auf § 4 des heutigen Ruhetagsgesetzes zurück, der aber auf den Pfingst- und Ostermontag beschränkt war. Diese Einschränkung ist aufgegeben worden; neu sind die Gemeinden frei, neben diesen beiden Ruhetagen, die nicht als kantonale Ruhetage gelten, weitere örtliche Ruhe- oder Festtage zu bestimmen. Neuerdings ist auch nicht mehr von lokalen, sondern von kommunalen Ruhetagen die Rede, was nur schon deshalb konsequent ist, weil die Einwohnergemeinden für die Bezeichnung der Ruhetage zuständig sind. Diese haben gemäss der Verordnung ihre Ruhetage der kantonalen Behörde zur Kenntnis zu bringen und in ihrem ordentlichen Publikationsorgan zu veröffentlichen. Anerkennt eine Einwohnergemeinde den Ostermontag oder den Pfingstmontag oder einen anderen Tag als kommunalen Ruhetag, kommen als Rechtsfolge die allgemeinen Vorschriften von § 3 ff. zur Anwendung. Darauf wird sogleich zurück zu kommen sein.

¹⁾ Alte Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, vgl. heute Art. 110 Abs. 3 BV und oben Ziff. 1.2.4.1.

²⁾ Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 31. Mai 1963 S. 5 f.

4.2 Zulässige Tätigkeiten und Veranstaltungen

Das 2. Kapitel des Gesetzes regelt die an Ruhetagen zulässigen Tätigkeiten und Veranstaltungen. Der bisherige Titel Ruhetagspolizei ist aufgegeben worden.

§ 3 Grundsatz

§ 3 Abs. 1 regelt in allgemeiner Form die an Ruhetagen untersagten Tätigkeiten und Veranstaltungen. Danach sind an kantonalen und kommunalen Ruhetagen Tätigkeiten und Veranstaltungen, welche die dem jeweiligen Ruhetag angemessene Ruhe stören, untersagt. Diese Generalklausel ist bislang in leicht anderer Formulierung (jede Tätigkeit, die die Sonn- und Feiertagsruhe stört) in § 5 Abs. 1 Ziff. 1 des heutigen Ruhetagsgesetzes enthalten. Neu ist jedoch, dass diese Bestimmung als allgemeingültiger Grundsatz hervorgehoben wird. Indem auf die jedem Ruhetag angemessene Ruhe abgestellt wird, kann den unterschiedlichen Schutzbedürfnissen der verschiedenen Ruhetage Rechnung getragen werden. Je nachdem, ob es sich bei dem in Frage stehenden Ruhetag um einen Sonn-, einen Feier- oder einen hohen Feiertag handelt, ist die zur Diskussion stehende Tätigkeit oder Veranstaltung anders zu beurteilen. Die generalklauselartige Umschreibung hat gegenüber einer Aufzählung mit konkreten Handlungsanweisungen oder Verboten den Vorteil, dass sie keine Lücken enthält und stets aktuell ist.

Schliesslich ist nicht mehr nur von Tätigkeiten die Rede, sondern auch – wie bereits in der heutigen Verordnung zum Ruhetagsgesetz (vgl. § 4 Abs. 1 Bst. h) – von Veranstaltungen. Auch diese unterliegen der Ruhetagsordnung und sind nur zulässig, wenn sie die dem jeweiligen Ruhetag angemessene Ruhe nicht stören. Dabei darf nicht vergessen werden, dass öffentliche Veranstaltungen, insofern sie öffentlichen Grund in Anspruch nehmen, eine Bewilligung für gesteigerten Gemeingebrauch erfordern. Die Einwohnergemeinden müssen dabei das kantonale Recht und damit auch die Ruhetagsordnung beachten. Entsprechend hält die Verordnung fest, dass die Gemeinden bei der Erteilung von Bewilligungen für die Nutzung des öffentlichen Grundes die Ruhetagsgesetzgebung beachten und entsprechende Auflagen anordnen. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass für die Durchführung einer Veranstaltung eine Ausnahmegewilligung vorliegen muss, wenn sich die zur Diskussion stehende Veranstaltung nach der Ruhetagsgesetzgebung (§ 3) als unzulässig erweist.

§ 3 Abs. 2 hält sodann präzisierend zu Abs. 1 fest, dass Störungen des Gottesdienstes stets unzulässig sind. Diese Klarstellung aus dem heutigen Ruhetagsgesetz (§ 5 Abs. 1 Bst. b) ist heute noch genau so zutreffend wie früher. Die übrigen in § 5 Abs. 1 des heutigen Ruhetagsgesetzes enthaltenen Verbote können indes allesamt aufgehoben werden, entweder weil aus heutiger Sicht mit der Generalklausel oder mangels Aktualität kein Regelungsbedürfnis mehr besteht (Bst. d, e, f, g) oder weil sie sich gar als bundesrechtswidrig erweisen (Bst. c, vgl. dazu sogleich § 4).

Die Bestimmung von § 3 Abs. 3, die dem heutigen § 6 des Ruhetagsgesetzes entspricht, enthält sodann den verschärften Ruhetagschutz für die hohen Feiertage. Die Bestimmungen sind mehr oder weniger unverändert aus dem heutigen Gesetz übernommen worden. Neuerdings ist die Vorschrift jedoch mit dem Wort „insbesondere“ in eine nicht abschliessende Aufzählung von Beispielen umgestaltet worden. Das heisst, Abs. 3 ist bloss als beispielhafte Konkretisierung der Generalklausel von Abs. 1 und nicht als abschliessende Aufzählung zu verstehen; es können also weitere in Abs. 3 nicht genannte Tätigkeiten oder Veranstaltungen an hohen Feiertagen unzulässig sein.

Verboten sind an hohen Feiertagen gemäss § 3 Abs. 3 insbesondere:

- Schiessübungen, Sportveranstaltungen (Bst. a und b): Diese beiden Bestimmungen entstammen § 6 Abs. 1 Bst. a des heutigen Ruhetagsgesetzes; sie sind jedoch gekürzt worden. Das Verbot des militärischen Vorunterrichts sowie das Verbot der Turnveranstaltungen sind nicht mehr zeitgemäss. Letztere können auch unter dem Begriff der Sport-

veranstaltungen zusammengefasst werden. Am Verbot der Sportveranstaltungen an hohen Feiertagen ist indes festgehalten worden. Dieses Verbot entspricht nach wie vor den gesellschaftlichen Vorstellungen.

- Öffentliche Veranstaltungen und Umzüge (Bst. c): Dieses Verbot ist ebenfalls nach wie vor aktuell und auch in anderen Kantonen verbreitet. Es ist unverändert aus dem heutigen Ruhetagsgesetz übernommen worden. Unter den Begriff der öffentlichen Veranstaltung fallen auch Anlässe wie beispielsweise die HESO, die demzufolge wie nach dem geltenden Gesetz am Bettag nicht geöffnet werden kann.
- Das Überfliegen von Ortschaften mit Motorflugzeugen zu Sportzwecken (Bst. d): Diese Bestimmung stellt explizit fest, dass das Überfliegen von Ortschaften mit Motorflugzeugen zu Sportzwecken an hohen Feiertagen untersagt ist. Dieses Resultat ergäbe sich eigentlich bereits aus der Generalklausel von § 3 Abs. 1. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich diese Tätigkeit auch an Feiertagen gemäss § 2 Abs. 2 sowie an Sonntagen gemäss § 2 Abs. 1 als unzulässig im Sinne von § 3 Abs. 1 erweisen kann, wenn die Tätigkeit im Einzelfall so ausgeübt wird, dass das Ruhebedürfnis der Bevölkerung allzu stark missachtet wird.

Im Vergleich zur heutigen Ruhetagsordnung werden folgende Verbote aufgehoben: Das Verbot von Schaustellungen, Variétévorstellungen und Tanzveranstaltungen an hohen Feiertagen sowie das Verbot von Theater-, Kinovorstellungen und Konzerten an hohen Feiertagen, welches jedoch eine Ausnahme für Aufführungen von Werken ernsten Charakters vorsieht. Beide Verbote erscheinen heute nicht mehr zeitgemäss und sind zudem in der Praxis schwer zu vollziehen. Insbesondere die Bezeichnung der Werke ernsten Charakters, die im Gegensatz zu den Vorführungen mit unterhaltendem Charakter zulässig sind, lässt sich nicht vollziehen.

§ 4 Generelle Ausnahmen

§ 4 enthält die allgemeinen Ausnahmen zu § 3 und bestimmt jene Tätigkeiten, für die die Ruhetagsvorschriften nicht gelten. § 4 entstammt in seinem Kern der heutigen Verordnungsbestimmung von § 3, welche die Betriebe, Anstalten und Personen bestimmt, für die das Arbeits- und Beschäftigungsverbot nicht gilt. Die heutige Bestimmung lässt sich nicht mehr in allen Belangen mit dem bundesrechtlichen Arbeitsgesetz vereinbaren, weil sie mitunter arbeitnehmerschützerische Zwecke verfolgt.¹⁾ Die Bestimmung hat aber von ihrer Idee her durchaus ihre Berechtigung, insofern sie diejenigen Betriebe, Anstalten oder Personen von den Ruhetagsvorschriften ausnehmen will, für welche diese nicht gelten sollen.

Das ist auch die Idee von § 4. Das heutige Konzept der einzelfallweisen Aufzählung der erlaubten Tätigkeiten wird jedoch aufgegeben. Derartige Aufzählungen bergen stets die Gefahr, eines Tages nicht mehr aktuell oder vollständig zu sein. Deshalb wird neu pauschal auf das Bundesrecht verwiesen, das sowohl im Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs²⁾ als auch in der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2)³⁾ für diverse Betriebsarten Abweichungen vom Verbot der Sonntagsarbeit enthält. Das Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs regelt die Arbeitszeit für die in diesen Unternehmen angestellten Personen und insbesondere deren Beschäftigung an Sonntagen. Die ArGV 2 definiert, welche Betriebe an den Sonntagen oder während der Nacht Arbeitnehmende bewilligungsfrei beschäftigen dürfen. Das Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs und die ArGV 2 enthalten also Ausnahmen vom Beschäftigungsverbot während der Nacht und an Sonntagen. Der kantonale Ruhetagsgesetzgeber ist an diese Vorgaben zwar nicht gebunden und könnte zum Schutz der Feiertagsruhe einschränkendere Bestimmungen er-

¹⁾ Vgl. dazu bereits oben Ziff. 1.2.4.2.

²⁾ Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (Arbeitszeitgesetz, AZG) vom 8. Oktober 1971 (SR 822.21).

³⁾ Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2) vom 10. Mai 2000 (SR 822.112).

lassen, sofern er damit im Rahmen seiner Kompetenzen bleibt und mit der ruhetagsrechtlichen Ordnung nur nach aussen dringende Störungen der Feiertagsruhe verhindern will (vgl. Art. 71 Bst. c Arbeitsgesetz).¹⁾ Dies drängt sich aber nicht auf und würde auch zu nicht überzeugenden Resultaten führen. Anstatt einen eigenen, umfangreichen und möglicherweise lückenhaften Ausnahmekatalog zu schaffen, verweist das Gesetz neuerdings in § 4 Abs. 1 der Einfachheit halber pauschal auf das Bundesrecht, so wie es bereits der Kanton Nidwalden vorgemacht hat.²⁾ Danach sind sämtliche Tätigkeiten zulässig, die nach dem Bundesrecht vom Verbot der Sonntagsarbeit ausgenommen sind oder für die eine entsprechende Bewilligung vorliegt.

Somit sind gemäss § 4 Abs. 1 in Verbindung mit der ArGV 2 Tätigkeiten in folgenden Betrieben an Ruhetagen grundsätzlich erlaubt:

- Krankenanstalten und Heime (Art. 15 ArGV 2)
- Heime und Internate (Art. 16 ArGV 2)
- Spitex-Betriebe (Art. 17 ArGV 2)
- Arzt-, Zahnarzt- und Tierarztpraxen, Apotheken soweit die Aufrechterhaltung des Notfalldienstes zu gewährleisten ist (Art. 18 und 19 ArGV 2)
- Medizinische Labors (Art. 19a ArGV 2)
- Tierkliniken (Art. 21 ArGV 2)
- Zoologische Gärten, Tiergärten und Tierheime (in der Nacht nur für Überwachungstätigkeiten, Art. 22 ArGV 2)
- Bestattungsbetriebe für unaufschiebbare Tätigkeiten (Art. 20 ArGV 2)
- Gastbetriebe (Art. 23 ArGV 2), vgl. dazu aber § 4 Abs. 2
- Spielbanken (Art. 24 ArGV 2)
- Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten (Art. 25 ArGV 2)
- Kioske und Betriebe für Reisende (Art. 26 ArGV 2), Betriebe in Bahnhöfen und Flughäfen (Art. 26a ArGV 2)
- Bäckereien, Konditoreien, Confisereien (Art. 27 ArGV 2), fleischverarbeitende Betriebe (Art. 27a ArGV 2), Milchverarbeitungsbetriebe (Art. 28 ArGV 2), vgl. dazu aber § 4, Abs. 2
- Blumenläden (Art. 29 ArGV 2), vgl. dazu aber § 4 Abs. 2
- Zeitungs- und Zeitschriftenredaktionen, soweit Sonntagsarbeit zur Wahrung der Aktualität notwendig ist (Art. 30 ArGV 2)
- Radio und Fernsehbetriebe (Art. 31 ArGV 2), Telekommunikationsbetriebe zur Aufrechterhaltung der angebotenen Fernmeldedienste (Art. 32 ArGV 2), Telefonzentralen (Art. 33 ArGV 2)
- Banken, Effektenhandel, Börsen und deren Gemeinschaftswerke, soweit deren Betrieb für die Aufrechterhaltung des ununterbrochenen Funktionierens internationaler Zahlungs-, Effektenhandels- und Abwicklungssysteme notwendig ist (Art. 34 ArGV 2)
- Berufstheater (Art. 35 ArGV 2), Berufsmusiker (Art. 36 ArGV 2), Betriebe der Filmvorführung (Art. 37 ArGV 2) sowie Zirkusbetriebe (Art. 38 ArGV 2) und Schaustellungsbetriebe (Art. 39 ArGV 2)
- Sport- und Freizeitanlagen (Art. 40 ArGV 2), Campingplätze (Art. 42 ArGV 2)

¹⁾ Vgl. dazu bereits oben Ziff. 1.2.4.2 sowie Art. 71 Bst. c. ArG.

²⁾ Art. 3 Abs. 2 Ziff. 1 Gesetz über die öffentlichen Ruhetage NW.

- Skilifte und Luftseilbahnen (Art. 41 ArGV 2)
- Konferenz-, Kongress- und Messebetriebe (Art. 43 ArGV 2)
- Museen und Ausstellungsbetriebe (Art. 44 ArGV 2)
- Bewachungs- und Überwachungspersonal (Art. 45 ArGV 2)
- Betriebe des Autogewerbes, soweit sie Fahrzeuge mit Betriebsstoffen versorgen oder den Pannen- oder Abschleppdienst aufrechterhalten (Art. 46 ArGV 2)
- Bodenpersonal der Luftfahrt (Art. 48 ArGV 2)
- Bau- und Unterhaltsbetriebe für Eisenbahnanlagen (Art. 49 ArGV 2)
- Betriebe der Energie- und Wasserversorgung (Art. 50 ArGV 2), der Kehricht- und Abwasserentsorgung (Art. 51 ArGV 2)
- Reinigungsbetriebe (Art. 52 ArGV 2)
- Betriebe für die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte, soweit eine unverzügliche Verarbeitung zur Vermeidung einer erheblichen Qualitätseinbusse der Produkte notwendig ist (Art. 52 ArGV 2).

Sofern ein Betrieb respektive eine Tätigkeit unter die in der ArGV 2 aufgezählten Kategorien fällt, darf sie nach § 4 Abs. 1 auch an Ruhetagen ausgeübt werden. Dabei besteht nur insofern eine Einschränkung aus ruhetagsrechtlicher Sicht, dass die Tätigkeit unter möglichster Wahrung der Ruhe ausgeübt werden muss (vgl. § 4 Abs. 1 am Ende). Damit müssen die Interessen der Ruhetagsordnung soweit als möglich bei den ausnahmsweise zulässigen Tätigkeiten mitberücksichtigt werden.

Für die Anwendung von § 4 Abs. 1 ist der persönliche Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes nicht massgebend. So sind auch Tätigkeiten in Familienbetrieben oder in Betrieben von Einzelunternehmern, die der Arbeitsgesetzgebung nicht unterstehen und auf die die ArGV 2 grundsätzlich auch keine Anwendung finden würde (vgl. Art. 1 Abs. 2 und Art. 4 ArG), nach Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit der ArGV 2 zu beurteilen. Es macht also aus ruhetagsrechtlicher Sicht keinen Unterschied, ob der fragliche Betrieb als Einzelunternehmen geführt wird oder Arbeitnehmende beschäftigt. Enthält hingegen die ArGV 2 keine Ausnahmebestimmung, kann man sich nicht auf die Ausnahmeregelung von § 4 Abs. 1 berufen. Dies gilt etwa für die landwirtschaftlichen Betriebe (vgl. dazu Art. 2 Abs. 1 Bst. d ArG). Landwirtschaftliche Tätigkeiten an Ruhetagen beurteilen sich deshalb nicht nach § 4 Abs. 1 und sind deshalb nur zulässig, wenn ein dringendes Bedürfnis an deren Erledigung im Sinne von § 5 besteht, wie etwa beim Einbringen von Heu und dergleichen.

Nach der Ausnahmebestimmung von § 4 Abs. 1 Bst. a sind nicht nur diejenigen Tätigkeiten erlaubt, die sich auf eine gesetzliche Ausnahme in der ArGV 2 berufen können, sondern auch diejenigen, für die eine Bewilligung nach dem Arbeitsgesetz vorliegt. Nach Art. 19 Abs. 1 ArG bedürfen Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit einer Bewilligung. Dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit bewilligt, sofern sie aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unentbehrlich ist (Art. 19 Abs. 2 ArG). Vorübergehende Sonntagsarbeit wird bewilligt, sofern ein dringendes Bedürfnis nachgewiesen wird (Art. 19 Abs. 3 ArG). Dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit wird vom Bundesamt, vorübergehende Sonntagsarbeit von der kantonalen Behörde bewilligt (Art. 19 Abs. 4 ArG). Diesen Umstand nimmt § 4 Abs. 1 2. Teilsatz mit der erwähnten Ausnahmebewilligungen auf. Liegt eine Ausnahmebewilligung nach Art. 19 Abs. 4 ArG vor, ist die Tätigkeit grundsätzlich auch nach dem Ruhetagsgesetz zulässig, muss aber unter möglichster Wahrung der Ruhe vorgenommen werden. Damit passt sich das kantonale Ruhetagsrecht auch in dieser Hinsicht dem Arbeitsrecht an.

Der Verweis auf die Arbeitsgesetzgebung des Bundes macht indessen eine Einschränkung notwendig. Denn über den Verweis in § 4 Abs. 1 wäre die Öffnung einzelner Verkaufsgeschäfte (wie etwa der Blumenläden oder Bäckereien, vgl. Art. 27 und 29 ArGV 2) oder eines Gastwirtschaftslokals (vgl. Art. 23 ArGV 2) uneingeschränkt zulässig. Deren Öffnungszeiten sind aber im neuen Wirtschafts- und Arbeitsgesetz detailliert geregelt worden, weshalb dessen Bestimmungen als *lex specialis* dem Ruhetagsgesetz vorgehen. Aus diesen Gründen wird für die gastwirtschaftlichen Tätigkeiten und die Öffnung von Geschäften in § 4 Abs. 2 auf das Wirtschafts- und Arbeitsgesetz verwiesen. Das Wirtschafts- und Arbeitsgesetz regelt in § 5 Abs. 3, dass die Geschäfte an Ruhetagen geschlossen bleiben. Die Ausnahmen davon sind in § 7 Wirtschafts- und Arbeitsgesetz enthalten. Für die Gastwirtschaftsbetriebe enthält das Wirtschafts- und Arbeitsgesetz in den §§ 18 ff. Öffnungszeiten. Diese gelten an sämtlichen Tagen und sehen keine besonderen Öffnungszeiten an Ruhetagen vor. Mit dem Verweis auf das Wirtschafts- und Arbeitsgesetz werden die Geschäfte und die Gastgewerbebetriebe aus dem Anwendungsbereich der Ruhetagsordnung heraus genommen, wie es auch in der heutigen Verordnungsbestimmung von § 3 Abs. 5 der Fall ist.

§ 5 Ausnahmen bei Dringlichkeit

Neben den in § 4 enthaltenen allgemeinen Ausnahmen gibt es noch weitere Tätigkeiten, auf welche die Ruhetagsschutzvorschriften keine Anwendung finden sollen. Es sind dies diejenigen Tätigkeiten, die aufgrund einer besonderen Dringlichkeit an einem Ruhetag erledigt werden müssen und die nicht bis zum nächsten Werktag warten können. § 5 hält daher fest, dass dringliche Tätigkeiten, deren Verrichtung keinen Aufschub duldet, unter möglichster Wahrung der Ruhe vorgenommen werden dürfen.

§ 5 entspricht im Wesentlichen dem Sinn und Zweck von § 4 der heutigen Ruhetagsverordnung, verzichtet aber wiederum darauf, die Tätigkeiten im Einzelnen aufzuzählen. Die heutige Verordnungsbestimmung ist nicht nur unglücklich formuliert, sondern müsste richtigerweise auch auf Gesetzesstufe verankert werden, was mit § 5 nun korrigiert wird. Nach § 5 sind sämtliche dringlichen Tätigkeiten, die keinen Aufschub dulden, unter möglichster Wahrung der Sonntagsruhe, zulässig.

Der Anwendungsbereich von § 5 wird nicht allzu gross sein, weil die meisten der Notarbeiten bereits über § 4 Abs. 1 und die ArGV 2 erlaubt sind.¹⁾ § 5 ist aber für diejenigen Betriebe von Bedeutung, für die die ArGV 2 keine Ausnahmebestimmung enthält (etwa für die landwirtschaftlichen Tätigkeiten). Darüberhinaus ist § 5 auch für die Erledigung privater Tätigkeiten massgebend.

§ 6 Ausnahmebewilligung im Einzelfall

§ 6 sieht als dritte Ausnahmebestimmungen eine weitere Ausnahmemöglichkeit, nämlich die Ausnahmebewilligung für Einzelfälle, vor. Neben den allgemeinen und den dringlichen Ausnahmen soll mit § 6 noch eine Regelung geschaffen werden, nach der im Einzelfall Tätigkeiten, die nach § 3 i.V.m. § 4 oder § 5 unzulässig wären, bewilligt werden können. Die zuständige Behörde kann demnach bei Vorliegen besonderer Verhältnisse im Einzelfall Ausnahmen gestatten.

Eine solche Bestimmung kennt bereits § 6 Abs. 1 1. Satz des heutigen Ruhetagsgesetzes. Ergänzend zum Wortlaut der heutigen Bestimmung ist jedoch die Voraussetzung eingebaut worden, dass besondere Verhältnisse vorliegen müssen. Damit ist keine Verschärfung der heutigen Praxis gemeint, sondern es soll bloss verdeutlicht werden, dass eine Ausnahmesituation vorliegen muss, damit ein Abweichen von den allgemeinen Ruhetagsvorschriften gemäss § 4 gerechtfertigt ist.

¹⁾ Vgl. dazu die Erläuterungen zu § 4.

4.3 Strafbestimmung

§ 7 Strafbestimmung

Der Ansatz der maximalen Busse bei Verletzung des Gesetzes wurde – wie in der Vernehmlassung gefordert - von bisher 1'000 Franken auf 5'000 Franken erhöht. Dies entspricht einer Anpassung an die im Laufe der Jahre eingetretene Kaufkraftentwicklung, um die abschreckende Wirkung aufrechterhalten zu können. Die Bussenuntergrenze wird aufgehoben. So wird bei der Festsetzung einer Busse dem Richter, bis zur Obergrenze, der ganze Ermessensspielraum zugestanden.

4.4 Vollzug und Rechtspflege

§ 8 Vollzug

§ 8 regelt den Vollzug und bestimmt den Regierungsrat als zuständig. Gemäss Abs. 2 erlässt er eine Verordnung mit den Ausführungsbestimmungen zum Ruhetagsgesetz und bezeichnet darin die zuständigen Amtsstellen. In der Verordnung wird die verwaltungsinterne Zuständigkeit dem Volkswirtschaftsdepartement und dem AWA zugewiesen.

§ 9 Verfahren und Rechtsschutz

§ 9 regelt wie § 7 der heutigen Verordnung das Verfahren. Anstelle der detaillierten Aufzählung der Beschwerdeinstanzen und der Beschwerdefristen wird wie im Wirtschafts- und Arbeitsgesetz pauschal auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz¹⁾ verwiesen. Soweit neben einer Bewilligung nach § 6 eine solche nach dem Wirtschafts- und Arbeitsgesetz²⁾ erforderlich ist, koordiniert die zuständige Behörde die Verfahren und eröffnet die Bewilligungen in einem Entscheid. Das Ruhetagsgesetz nimmt damit auf die entsprechende Koordinationspflicht in § 101 Abs. 2 Wirtschafts- und Arbeitsgesetz Bezug.

4.5 Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 10 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit der vorliegenden Totalrevision kann das heutige Ruhetagsgesetz³⁾ aufgehoben werden. Dasselbe gilt auch für die heutige Ruhetagsverordnung⁴⁾, die aber den staatsrechtlichen Grundsätzen entsprechend vom Regierungsrat als Erlassorgan in der neuen Verordnung zum Ruhetagsgesetz aufgehoben werden wird.

§ 11 Änderung bestehender Gesetze

Die einzige notwendige Fremdänderung betrifft – soweit ersichtlich – die sprachliche Anpassung von Art. 86^{bis} des Gebährentarifs. Die Ausnahmbewilligungen sind neu in § 6 des Gesetzes enthalten, weshalb in Art. 86^{bis} des Gebährentarifs auf das Gesetz über die öffentlichen Ruhetage und nicht mehr auf die Verordnung zu verweisen ist.

§ 12 Inkrafttreten

Gemäss § 12 bestimmt der Regierungsrat das Inkrafttreten des Gesetzes. Dabei wird er das Ruhetagsgesetz sinnvollerweise gleichzeitig mit dem Wirtschafts- und Arbeitsgesetz in Kraft setzen.

¹⁾ BGS. 124.11.

²⁾ Wirtschafts- und Arbeitsgesetz (WAG) vom ■ (BGS ■).

³⁾ BGS 512.41

⁴⁾ BGS 512.42

5. Rechtliches

5.1 Rechtmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit des revidierten Ruhetagsgesetzes ist gewährleistet. Der Zweck der Ruhetagsregelung besteht darin, die Ruhe an gewissen ausgewählten Feier- und Ruhetagen zu schützen. Damit schützt das Ruhetagsrecht die öffentliche Ruhe und damit ein klassisches Polizeigut. Dieser Zweck wird erreicht, indem das Gesetz verschiedene Tätigkeiten und Veranstaltungen an Ruhetagen untersagt. Die Bestimmungen des Ruhetagsgesetzes lassen sich somit auf Art. 92 der Kantonsverfassung abstützen, wonach Kanton und Einwohnergemeinden die öffentliche Ordnung gewährleisten. Die öffentliche Ruhe stellt einen Teilgehalt der öffentlichen Ordnung dar.

5.2 Zuständigkeit

Beschliesst der Kantonsrat die Totalrevision des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage mit weniger als zwei Drittel der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Esther Gassler
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler KRB

Volkswirtschaftsdepartement (2)
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Departemente (5)
Gerichtsverwaltung
Staatskanzlei (3; Eng, Stu, Rol)
Kantonale Finanzkontrolle
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentdienste
GS, BGS

Gesetz über die öffentlichen Ruhetage (Ruhetagsgesetz, RTG)

Vom [Datum]

Der Kantonsrat von Solothurn
gestützt auf Artikel 92 und 128 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV)
vom 8. Juni 1986¹⁾

nach Kenntnissnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom
29. Oktober 2013 (RRB Nr. 2013/1982)

beschliesst:

I.

1. Allgemeines

§ 1 *Gegenstand und Zweck*

¹ Dieses Gesetz bestimmt die kantonalen Ruhetage und regelt den Schutz der öffentlichen Ruhe an diesen Tagen.

§ 2 *Ruhetage*

¹ Als kantonale Ruhetage gelten:

- a) die Sonntage;
- b) die Feiertage: Neujahr, Auffahrt, 1. Mai ab 12.00 Uhr, sowie - mit Ausnahme Bezirk Bucheggberg - Fronleichnam, Maria Himmelfahrt, Allerheiligen;
- c) die hohen Feiertage: Karfreitag, Ostern, Pfingsten, Eidgenössischer Betsstag, Weihnachten.

² Die Einwohnergemeinden können zusätzliche kommunale Ruhetage bezeichnen.

2. Zulässige Tätigkeiten und Veranstaltungen

§ 3 *Grundsatz*

¹ An kantonalen und kommunalen Ruhetagen sind Tätigkeiten und Veranstaltungen untersagt, welche die dem jeweiligen Ruhetag angemessene Ruhe stören.

² Störungen des öffentlichen Gottesdienstes sind stets unzulässig.

¹⁾ BGS [111.1](#).

[Geschäftsnummer]

³ An hohen Feiertagen sind insbesondere untersagt:

- a) Schiessübungen;
- b) Sportveranstaltungen jeder Art;
- c) öffentliche Veranstaltungen und Umzüge;
- d) das Überfliegen von Ortschaften mit Motorflugzeugen zu Sportzwecken.

§ 4 *Generelle Ausnahmen*

¹ Tätigkeiten, die gemäss Bundesrecht vom Verbot der Sonntagsarbeit ausgenommen sind¹⁾ oder für die eine entsprechende Bewilligung nach Bundesrecht vorliegt²⁾, sind unter möglichster Wahrnehmung der Ruhe erlaubt.

² Gastwirtschaftliche Tätigkeiten und die Öffnung von Geschäften beurteilen sich nach dem Wirtschafts- und Arbeitsgesetz³⁾.

§ 5 *Ausnahmen bei Dringlichkeit*

¹ Dringliche Tätigkeiten, deren Verrichtung keinen Aufschub dulden, dürfen unter möglichster Wahrung der Ruhe vorgenommen werden.

§ 6 *Ausnahmebewilligungen im Einzelfall*

¹ Die zuständige Behörde kann bei Vorliegen besonderer Verhältnisse im Einzelfall Ausnahmen bewilligen.

3. Strafbestimmung

§ 7 *Strafbestimmung*

¹ Wer die Vorschriften dieses Gesetzes oder der zugehörigen Verordnung verletzt, wird mit einer Busse bis 5'000 Franken bestraft.

4. Vollzug und Rechtspflege

§ 8 *Vollzug*

¹ Dieses Gesetz wird vom Regierungsrat vollzogen.

² Der Regierungsrat erlässt eine Verordnung mit den Ausführungsbestimmungen und bezeichnet darin die zuständigen Stellen.

§ 9 *Verfahren und Rechtsschutz*

¹ Verfahren und Rechtsschutz richten sich nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970⁴⁾.

¹⁾ Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (Arbeitszeitgesetz, AZG) vom 8. Oktober 1971 (SR 822.21); Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ARGV 2) vom 10. Mai 2000 (SR 822.112).

²⁾ Art. 17 und 19 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) vom 13. März 1964 (SR 822.11).

³⁾ §§ 5 ff. und 9 ff. des Wirtschafts- und Arbeitsgesetzes vom ..., BGS... .

⁴⁾ BGS [124.11](#).

[Geschäftsnummer]

² Soweit neben einer Bewilligung nach § 6 eine solche nach dem Wirtschafts- und Arbeitsgesetz¹⁾ erforderlich ist, koordiniert die zuständige Behörde die Verfahren und eröffnet die Bewilligungen in einem Entscheid.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Der Erlass Gesetz über die öffentlichen Ruhetage vom 24. Mai 1964²⁾ (Stand 1. Oktober 2010) wird aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Solothurn, ...

Im Namen des Kantonsrates

Susanne Schaffner
Kantonsratspräsidentin

Fritz Brechbühl
Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem ... Referendum.

¹⁾ Wirtschafts- und Arbeitsgesetz (WG) vom ... BGS ...

²⁾ BGS [512.41](#).